

Agnieszka Bednarczyk

# Zależność zakładowa

## 1. Pojęcie zakładu administracyjnego

Zależność zakładowa jest główną i najistotniejszą cechą zakładów administracyjnych. Określa ona specyfikę zadań statutowych wykonywanych przez zakład i wpływa na definiowanie samego pojęcia zakładu administracyjnego. Zakład administracyjny jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a w związku z tym nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie i niezależnie, korzystając z władztwa zakładowego. Zakład administracyjny otrzymuje od podmiotu, który go tworzy określoną misję oraz pozostaje pod stałym wpływem i nadzorem założyciela. Ze względu na rodzaj zadań, jakie są powierzane zakładom administracyjnym (oświata, kultura, ochrona zdrowia) organy zakładu posługują się specyficznymi instrumentami prawnymi<sup>1</sup>.

Władztwo zakładowe, często utożsamiane z zależnością zakładową nie jest samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do działania na podstawie i w ramach ustaw. Stosunek zależności zakładowej jest w swej istocie stosunkiem szczególnej zależności administracyjnoprawnej, niesie za sobą prawa i obowiązki zarówno dla użytkowników zakładu, jak i dla organów wykonujących władztwo. Biorąc powyższe pod uwagę nie należy używać zamiennie pojęcia władztwo zakładowe i zależność zakładowa. Przez władztwo zakładowe powinno się rozumieć krąg uprawnień i obowiązków leżących po stronie zakładu, natomiast operując pojęciem zależności zakładowej należy odnosić je do sytuacji prawnej

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 113.

użytkowników zakładu, obowiązanych do poddania się reżimom obowiązującym w zakładzie. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej organizacji. Wynika to z faktu, że grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty<sup>2</sup>. Cechy tej grupy wiążą się z pozaprawnym charakterem kryteriów, które ją cechują i czynią podporządkowaną strukturze wewnętrznej.

Wit Klonowiecki zakład administracyjny definiował jako zespół osób, rzeczy i praw, „zorganizowany przez podmioty administracji publicznej i trwale z nimi związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione, w sporach między którymi a użytkodawcą, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa”<sup>3</sup>.

Definicję swoją Klonowiecki wywiódł na podstawie porównania zakładu administracyjnego z innymi formami organizacyjnymi administracji publicznej. Zakres zależności zakładowej i związanej z nią swobody działania organów zakładu determinował słuszność szerokiego ograniczenia ingerencji sądów w sprawy pomiędzy zakładem a użytkownikami. Lata międzywojenne, kiedy to autor precyzował swoje poglądy, dały podwalinę obecnie formułowanym definicjom. W. Klonowiecki przez porównanie sytuacji prawnej użytkowników zakładu oraz osób korzystających z usług oferowanych przez przedsiębiorstwa państwowe czy fundacje wyprowadził szereg wniosków potwierdzających istotę i specyfikę zależności łączącej destynatariuszy z zakładem publicznym. Przywołując poglądy Stefana Zawadzkiego i Władysława Jaworskiego, doszedł do przekonania, że przedsiębiorstwa publiczne w sferze życia gospodarczego przyjmują formy określone przez prawo. Stosunek pomiędzy przedsiębiorstwem prywatnym, a osobami korzystającymi z jego usług regulują normy prawa prywatnego<sup>4</sup>.

Zakłady publiczne natomiast są kreowane przez prawo publiczne, podobnie jak stosunek pomiędzy zakładem a użytkownikiem. W zakresie prawa do użytkowania o publicznym charakterze zakładu administracyjnego świadczy-

<sup>2</sup> W takim tonie wypowiadał się J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 267, podobne stanowisko reprezentowane jest w: Postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r., I SA/Wa 1319/07, wyroku WSA w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Ol 606/09 czy Postanowieniu NSA z dnia 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, opublikowanych w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>3</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933, s. 121.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 103.

ło także wyłączenie drogi sądowej w sporach pomiędzy zakładem a użytkownikiem, podczas gdy w przedsiębiorstwach publicznych mogło ono być przedmiotem postępowania sądowego. Cechą wspólną obydwu instytucji było to, że przedsiębiorstwa publiczne, podobnie jak zakład, mogły być włączone w system administracyjny państwa lub gminy i stanowiły „zespół osób i rzeczy tworzący jedność techniczną”<sup>5</sup>.

Wit Klonowiecki<sup>6</sup> definiował nie tylko zakład jako konstrukcję prawa publicznego, ale i fundację. Wynikało to z uregulowań prawnych obowiązujących na ziemiach byłych zaborów. Stosunek użytkownika do zakładu i fundacji miał charakter publicznoprawny, a spory pomiędzy nimi rozstrzygały władze administracyjne, co jednak nie dawało podstaw do utożsamiania ich ze sobą. Zdaniem Klonowieckiego, każda fundacja była osobą prawną, ale już nie każdy zakład taką osobowość posiadał, fundacja mogła służyć wyłącznie celom ogólnym i w ogóle nie posiadać indywidualnych użytkowników, natomiast zakład przeznaczony był (i jest) do indywidualnego użytkowania. Autor podkreślał szczególne relacje pomiędzy zakładem i użytkownikiem, regulowane przez prawo pozytywne, czego nie wykazywały stosunki pomiędzy fundatorem a fundacją.

Przedstawione poglądy stanowiły ogromną wartość dla rozwoju późniejszej myśli prawniczej. Eugeniusz Ochendowski definiował zakłady administracyjne jako „jedność osób i rzeczy, powołaną przez organy administracji publicznej, bądź za ich zezwoleniem przez inne podmioty, dla trwalej realizacji określonego zadania publicznego”<sup>7</sup>. Zgodnie z przytoczoną definicją zakłady mogą być tworzone przez organy państwowe, organy samorządów terytorialnych, korporacje publiczne, ale także przez osoby prawne czy osoby fizyczne, jeżeli celem działania zakładu jest realizacja zadań administracji publicznej.

Zdaniem Józefa Filipka natomiast zadania zakładu administracyjnego określa porządek prawny i to on przyznaje organom zakładu administracyjnoprawne formy działania<sup>8</sup>. Według profesora to podmioty pozostające poza

<sup>5</sup> Takie stanowisko prezentował m.in. profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, a po II wojnie światowej profesor Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i Uniwersytetu Wrocławskiego, twórca definicji samorządu terytorialnego – Tadeusz Bigo w: *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 200.

<sup>6</sup> W. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 113 i n.

<sup>7</sup> E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, Warszawa 1996, s. 204.

<sup>8</sup> J. Filippek, *Prawo administracyjne...*, cz. 1, s. 261.

ramami organizacyjnymi zakładu (tj. korporacje) są upoważnione do powołania zakładu, i do regulowania stosunków prawnych w obrębie samego zakładu. To właśnie normy prawne powodują powstanie układów szczególnej zależności administracyjnoprawnej pomiędzy użytkownikiem a zakładem, w obrębie których następuje ograniczenie zakresu działania ogólnych norm prawa administracyjnego. Należy zgodzić się z poglądem profesora, że zakład ma spełniać zadania w postaci wykonywania świadczeń i usług, w oparciu o kryterium fachowości oraz doświadczenia praktycznego i tylko w pewnym stopniu może być determinowany przez obowiązujące prawo. Patrząc przez pryzmat zdań zakładu, stosunek zależności zakładowej, będący stosunkiem administracyjnoprawnym, powoduje powstanie specyficznych praw i obowiązków w obrębie ogólnie obowiązującego prawa administracyjnego.

Niektóre twory porządku prawnego wykazują wyłącznie cechy zakładów, np: szkoły i przedszkola<sup>9</sup>, szpitale<sup>10</sup>, zakłady ubezpieczeniowe, takie jak ZUS<sup>11</sup>, więzienia<sup>12</sup>.

Natomiast niektóre twory porządku prawnego wykazują cechy zakładów jedynie w części, co przesądza o braku ich całkowitej tożsamości z zakładami administracyjnymi, a co za tym idzie relacje wewnątrz zakładowe nie muszą cechować się przede wszystkim zależnością zakładową.

## 2. Źródła prawa administracyjnego w zakładzie administracyjnym

Tematyka źródeł prawa w zakładzie administracyjnym w znaczący sposób wpływa na zakres i sposób realizowania władztwa zakładowego przez organy zakładu. Normatywne akty wewnętrzne zakładów, zaliczane bezpośrednio w doktrynie do źródeł prawa administracyjnego<sup>13</sup> odgrywają w organizacji i funkcjonowaniu zakładu znaczącą rolę.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późn. zm.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn. zm.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z dnia 5 sierpnia 1997 r. z późn. zm.

<sup>13</sup> J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Wrocław 1977, s. 86; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. 1, s. 92; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 69; J. Boć, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2003, s. 56.

W pojęciu źródeł prawa w ujęciu rozdziału III Konstytucji mieszczą się zarówno źródła prawa powszechnie obowiązującego, które dzielą się na źródła ogólnokrajowe i lokalne, jak i źródła prawa, które nie mają charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa (źródła prawa wewnętrznego). Ustrojodawca nie tylko wyodrębnił i sklasyfikował źródła prawa powszechnie obowiązującego, ale także ustalił ich hierarchię. Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego tworzą: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Źródłami prawa powszechnie obowiązującego RP są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2).

Oparcie systemu źródeł prawa pozytywnego na zasadzie hierarchicznej budowy i usytuowanie konstytucji i ustaw jako aktów nadrzędnych, stanowi istotny element koncepcji państwa prawnego. Jakże zatem jest miejsce normatywnych aktów prawa zakładowego w tak skonstruowanym systemie źródeł prawa?

Przepisy prawa zakładowego uzupełniają i konkretyzują konstytucyjnie określone prawa podmiotowe, z tym że adresatami tych aktów jest określony krąg osób, ograniczony do użytkowników zakładu oraz do osób pozostających na terenie zakładu, ale niebędących jego użytkownikami. Ze względu na funkcje, jaką pełnią normatywne przepisy zakładowe oraz krąg adresatów, do których są skierowane, często wkraczają one w materię zastrzeżone dla prawa powszechnie obowiązującego<sup>14</sup>. Dzieje się tak najczęściej w sytuacji upoważnienia ustawowego do wydania aktu zakładowego, który ma stanowić rozwinięcie ustawy, przy zachowaniu sporej dozy swobody, zapewnionej organowi zakładowemu przy stanowieniu prawa wewnętrznego. Tak ukształtowane przepisy zakładowe stają się podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, kontrolowanych później przez sąd pod względem zgodności z prawem, w tym prawem zakładowym oraz aktów generalnych stosowania prawa. Zbliżenie materii zawartej w normatywnych aktach zakładowych do przepisów prawa powszechnie obowiązującego i uznanie ich za źródło prawa możliwe jest także ze względu na charakter systemu źródeł prawa wewnętrznego w Polsce.

W systemie źródeł prawa administracyjnego wyróżnia się, obok katalogu aktów normatywnych wymienionego w Konstytucji, także centralne akty wykonawcze, które rozwijają treść ustaw, przepisy lokalne (prawo miejscowe) oraz inne źródła, takie jak akty prawa zakładowego, którym jednak przypisuje się mniejszą, aczkolwiek nie mniej istotną rolę.

<sup>14</sup> P. Lisowski, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 100.

Usytuowanie aktów prawa zakładowego w kategorii „innych” źródeł prawa wymusza podział na zamknięty i otwarty katalog źródeł prawa. W Konstytucji z 1997 r. system prawa określono jako zamknięty, enumeratywnie wymieniając akty prawa powszechnie obowiązującego. Zamykając katalog źródeł prawa wyłączona została wszelaka swoboda w jego rozszerzaniu. Zgodzić się należy z poglądem H. Izdebskiego i M. Kuleszy<sup>15</sup>, że zamknięcie systemu źródeł prawa może odnosić się do prawotwórstwa rozumianego jako ustawodawstwo i źródła pochodne, nie może natomiast odnosić się do „własnych czynności władz administracji” podejmowanych na podstawie udzielonej kompetencji ustawowej, jak również do aktów stosowania prawa podejmowanych przez upoważnione organy administracyjne oraz takich aktów normatywnych jak prawo zakładowe, które również tworzą system prawa wewnętrznego.

Głos w sprawie zajął Trybunał Konstytucyjny<sup>16</sup>, zwracając uwagę na niewyczerpujące konstytucyjne wyliczenie źródeł prawa wewnętrznego<sup>17</sup>. Katalog aktów prawa wewnętrznego ma w przeciwieństwie do katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego charakter otwarty. Według Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca nie dokonał wyczerpującego wyliczenia w Konstytucji wszystkich aktów wewnętrznych wydawanych w zgodzie z ustawą zasadniczą, a katalog aktów prawa wewnętrznego powinien być tworzony także w oparciu o możliwe upoważnienia ustawowe do ich wydawania. Sednem konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa i uznania normatywnych aktów wewnątrzzakładowych za źródła prawa są jak pisał Kazimierz Działocha dwa założenia: „podział źródeł prawa na powszechnie i wewnętrznie obowiązujące oraz zamknięcie systemu źródeł prawa”<sup>18</sup>.

Prawo stanowione jest podstawą działania administracji publicznej i jeżeli norma rangi ustawowej upoważnia organy administracji do wydawania przepisów wewnętrznych, czy to w formie aktów kierownictwa wewnętrznego, czy też normatywnych aktów wewnątrzzakładowych, muszą one zostać uznane za źródła prawa wewnętrznego. Normatywne akty wewnętrzne od aktów prawa powszechnie obowiązującego odróżnia kryterium adresata norm w nich

<sup>15</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 229.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r. U. 5/97, z dnia 1 grudnia 1998 r.; K. 21/98, z dnia 9 listopada 1999 r.; K. 28/98, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>17</sup> Art. 93 Konstytucji.

<sup>18</sup> K. Działocha, *O prawie i źródłach jego obowiązywania z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie*, Warszawa 2002, s. 50.

zawartych. Adresatem tym są podporządkowane organowi wydającemu akt jednostki organizacyjne, pracownicy lub też użytkownicy zakładu.

Uznając akty prawa zakładowego za źródła prawa, zastanowić się także należy, jaki wpływ ma fakt ich hierarchicznej zależności dla obowiązywania norm w nich zawartych? Prymat norm konstytucyjnych w systemie źródeł prawa warunkuje zgodność ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wewnętrznych z postanowieniami konstytucji. Podstawą obowiązywania aktu niższego rzędu, w omawianym przypadku aktów prawa zakładowego, jest ich zgodność z aktem hierarchicznie wyższym, mimo że normy ustanowione przez organy zakładu obowiązują w takim samym stopniu, jak normy zawarte w ustawie upoważniającej do ich wydania. Użytkownicy zakładu, związani stosunkiem zależności zakładowej obowiązani są przestrzegać norm prawa wewnętrznego w takim samym stopniu, jak innych norm zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Wywodzenie się jednych aktów normatywnych z drugih, ze względu na ich hierarchiczną zwierzchność, nie oznacza, że akty prawa zakładowego są słabszym prawem lub wiążą w mniejszym stopniu. Jednak, jak pisał J. Filipek może okazać się, że „zastosowanie jednych norm prawnych może być uzależnione od wcześniejszego zastosowania innych norm prawnych. Jakkolwiek więc – abstrakcyjnie rzecz ujmując – dla obowiązywania normy w konkretnym przypadku nie ma znaczenia ranga źródła prawa, w jakim norma prawna została zawarta, to jednak ranga ta nabiera istotnego znaczenia w przypadku zastosowania określonego stanu faktycznego”<sup>19</sup>.

W obliczu powyższych rozważań za źródła prawa zakładowego uznaje się: statuty, regulaminy, uchwały organów kolegialnych, czy zarządzenia organów monokratycznych. Akty te kreują prawa i obowiązki osób znajdujących się w zależności zakładowej, służbowej lub organizacyjnej od organów je wydających, a nie prawa i obowiązki obywateli.

Statuty zawierają najczęściej postanowienia dotyczące celu działania zakładu, jego pozycji prawnej i stosunków z innymi podmiotami administracji oraz organami państwowymi, postanowienia regulujące stosunki wewnątrzzakładowe między poszczególnymi organami oraz kwestie reprezentacji zakładu. Głównym zadaniem, dla którego tworzy się statuty, jest jednak przedstawienie roli poszczególnych jednostek organizacyjnych w ramach całości organizacyjnej zakładu.

<sup>19</sup> *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego*, red. J. Filipek, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001, s. 42.

Regulaminy korzystania z usług zakładu są aktami bezpośrednio stosowanymi przez organy zakładu, określającymi prawa i obowiązki użytkowników w związku z pobieraniem świadczeń. Reguły zachowania zawarte w regulaminach mają charakter abstrakcyjny, tworzą dyrektywy zachowania o powtarzalnym charakterze, ilekroć powstaną określone warunki i kierowane są do bliżej nieokreślonej liczby osób, zawężając ich krąg jedynie do użytkowników zakładu lub kandydatów. Regulamin może zawierać także postanowienia o charakterze organizacyjnym, tzn. określające zasady funkcjonowania zakładu w związku ze świadczeniem usług<sup>20</sup>. Obowiązki i uprawnienia użytkowników ustanawiane są w regulaminach z reguły wprost, czyli w sposób obligujący do ich realizacji bez potrzeby wydawania dodatkowych aktów generalnych lub indywidualnych. Postanowienia regulaminów mogą stanowić podstawę wydawania aktów wewnątrzzakładowych w indywidualnych sprawach użytkowników<sup>21</sup>, o czym będzie jeszcze mowa później.

Biorąc pod uwagę treść statutów i regulaminów, należy postawić pytanie, jakie jest ich miejsce w systemie źródeł prawa? Odpowiadając na to pytanie należy zgodzić się z R. Raszewską-Skałecką<sup>22</sup>, która wskazuje na problem w udzieleniu odpowiedzi, polegający na wkomponowaniu przepisów wewnętrznych zakładu w konstytucyjny system źródeł prawa. Konstytucja z 1997 r. nie normuje bowiem działalności zakładów administracyjnych, ani wprost nie stanowi na temat normatywnych aktów zakładowych. Autorka powołuje się na racjonalność prawodawcy i konieczność wyinterpretowania z postanowień konstytucji normatywnego charakteru statutów i regulaminów jako źródeł prawa wewnętrznego. Podstawą dla takiego stwierdzenia jest hierarchiczna podległość regulaminów i statutów ustawom, które upoważniają do ich wydania, a więc aktom stanowiącym konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego. Na tym tle istotnym staje się także drugi element – adresatów norm zawartych w statutach i regulaminach oraz ich zależność zakładowa w stosunku do organów zakładu. Zależność zakładowa ma charakter wewnętrzny, a działania zakładu nakierowane są na kształtowanie zakresu tej zależności zgodnie z celem, do którego zakład został powołany, i sposobem udzielania świadczeń. W tym celu zakład administracyjny musi stanowić akty

<sup>20</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 129.

<sup>21</sup> K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, Kraków 2001, s. 349.

<sup>22</sup> R. Raszevska-Skałeckka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Kolonia Limited 2007, s. 321.



normatywne, gdyż ich wydawanie umożliwia realizację jego działań. Zakładowe akty normatywne w swych podstawowych cechach mocno zbliżają się zatem do prawa lokalnego<sup>23</sup>, cechującego się także ograniczonym zasięgiem oddziaływania i wydawanym zazwyczaj przez organy administracji publicznej. Doktryna przypisuje statutom także cechy źródeł prawa miejscowego<sup>24</sup>, gdyż regulacje w nich zawarte mają cechy prawa miejscowego, stanowionego przez podmioty administracji państwowej. Postanowienia regulujące kwestie ustroju zakładu, warunki korzystania z jego usług, godziny funkcjonowania zakładu, zasady przyjęć do zakładu noszą pewne cechy prawa powszechnie obowiązującego, gdyż jego adresatami są nie tylko osoby będące użytkownikami zakładu, ale także osoby nie związane organizacyjnie, ani stosunkiem zależności zakładowej. Obok wyżej wymienionych norm występują także normy regulujące sprawy ściśle wewnątrzzakładowe. Statuty i regulaminy noszą zatem także cechy prawa wewnętrznego, dotyczącego porządku funkcjonowania zakładu i stosunków pomiędzy organami wewnątrz zakładu.

Co najważniejsze normatywne akty prawa zakładowego niewątpliwie są aktami pochodzenia ustawowego i tworzone są zgodnie z normami konstytucyjnymi, pomimo braku ich wyraźnego wyodrębnienia w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Skoro jednak nie kwestionuje się normatywnego charakteru takich aktów, jak regulaminy i statuty, pamiętać należy, że w swej treści zawierają one zarówno normy o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznym. Tego typu działania prawotwórcze organów zakładów administracyjnych należy zatem zaliczyć do źródeł prawa wewnętrznego, gdyż mają one oparcie wprost w aktach wymienionych w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

### 3. Źródła powstania stosunku zakładowego a zależność zakładowa

Źródła powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego oraz wewnętrzne akty normatywne w zakładzie warunkują i określają sposób powstania stosunku zakładowego. Stosunek zakładowy jako stosunek administracyjno-prawnym i pociąga za sobą powstanie stosunku zależności zakładowej tzn. bez powstania stosunku zakładowego nie możemy mówić o zależności użytkowni-

<sup>23</sup> P. Lisowski, *op. cit.*, s. 62.

<sup>24</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; M. Elżanowski, *op. cit.*; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1970, s. 79.

ka od organów zakładu. Stosunek administracyjnoprawny cechuje działanie, które to w jego ramach ma podejmować organ oraz uprawnienia i obowiązki jednostki, wynikające z tego działania. Nie chodzi tutaj jednak o działanie prawne, ale o działanie leżące w sferze faktu tzn. „nastawione na pewne czynienie, nieczynienie lub znoszenie, które nie służy wypełnianiu uprawnień i powinności prawnych, przy nastawieniu na określenie praw i obowiązków, lecz wprowadzenie normatywnie określonego stanu prawnego do sfery rzeczywistości”<sup>25</sup>. Wprowadzenie określonego stanu prawnego do rzeczywistości następuje z kolei na podstawie aktu wydanego przez właściwe organy, który wiąże drugą stronę stosunku administracyjnoprawnego w tym sensie, że obowiązana jest ona akt przyjąć i się mu podporządkować.

Mamy kilka sposobów powstania stosunku zakładowego; w zależności od okoliczności towarzyszących jego powstaniu, forma i sposób wstąpienia w poczet użytkowników zakładu są różnicowane. Pociąga to za sobą konsekwencje wpływające na zakres zależności zakładowej i siłę, z jaką wiąże użytkowników zakładu. W związku z powyższym powstanie stosunku zależności pomiędzy destynatariuszem, a organami zakładu ma swój początek w konkretnych okolicznościach.

Doktryna upatruje powstanie stosunku zakładowego w trzech podstawowych źródłach: woli stron, decyzji administracyjnej lub orzeczeniu sądu, które mogą inicjować powstanie stosunku zakładowego samodzielnie, choć znacznie częściej występują łącznie. Przedstawiony podział źródeł powstania stosunku zakładowego nie jest jednak do końca precyzyjny. Stosunek zakładowy, będąc stosunkiem administracyjnoprawnym, może bowiem powstać jedynie na podstawie aktu administracyjnego lub orzeczenia sądu. Sama wola strony nie niesie za sobą bezpośrednich skutków prawnych, a jedynie inicjuje proces wydania rozstrzygnięcia, które określi prawa i obowiązki użytkownika. U podstaw wydania tego aktu administracyjnego, leżą okoliczności faktyczne, których powstanie daje możliwość wydania aktu administracyjnego na wniosek lub z urzędu. Akt taki jest zatem aktem stosowania prawa.

Zaistnienie ściśle określonych przez prawo materialne okoliczności, upoważnia organ do zbadania, czy i jaka norma prawa w danej sytuacji może być zastosowana. Inicjatywa podjęcia aktu administracyjnego nie musi zależeć wyłącznie od woli przyszłego adresata decyzji. Może wynikać z kompetencji organu lub też z wniosku złożonego przez podmiot zewnętrzny. Wola strony lub innego podmiotu upoważnionego przez normę prawną do wystąpienia z wnioskiem, czy też kompetencja organu do wszczęcia postępowania admi-

<sup>25</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 22.

nistracyjnego, nie jest źródłem powstania stosunku zależności zakładowej, a jedynie źródłem pochodzenia inicjatywy do wydania aktu. Sam przejaw woli nie określa bowiem żadnych praw ani obowiązków stron stosunku zakładowego, nie konkretyzuje relacji użytkowników i organów zakładu, a jest jedynie sygnałem dla upoważnionego organu do zbadania, czy w zaistniałej sytuacji prawo przewiduje wszczęcie postępowania kończącego się wydaniem aktu administracyjnego. Nie każdy wniosek musi doprowadzić do wszczęcia postępowania, wydania decyzji o przyjęciu w poczet użytkowników zakładu i w konsekwencji do powstania stosunku zależności zakładowej. Natomiast każdy akt administracyjny, regulujący przyjęcie kandydata w poczet użytkowników zakładu, powoduje powstanie stosunku administracyjnoprawnego. Z tego również powodu, woli szeroko rozumianego podmiotu, nie należy traktować jako źródła powstania stosunku zakładowego.

Mimo usytuowania elementu woluntatywnego poza zakresem omawianych źródeł, nie można umniejszać jego roli jako okoliczności inicjującej późniejsze powstanie stosunku zakładowego. Większość decyzji dotyczących przyjęcia w poczet członków zakładu administracyjnego wydawana jest właśnie na wniosek kandydata. Aby tak się stało wola strony nie musi zostać wyrażona w formie oficjalnego pisma o podjęcie sprawy. Osoba fizyczna, aby zostać użytkownikiem zakładu, wystarczy że złoży niekiedy wyraźne oświadczenie woli, również przez każde zachowanie świadczące o chęci poddania się władztwu zakładowemu np. złożenie podania o przyjęcie na studia, przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego. W przykładowej sytuacji organy uczelni same decydują, czy kandydat stanie się użytkownikiem czy też nie, oczywiście działając w oparciu o przepisy ustawowe i wewnętrzne zakładowe, w tej konkretnej sytuacji na podstawie uchwały określającej zasady przyjęć na studia<sup>26</sup>. Proces przystąpienia do grona użytkowników zakładu wiąże wtedy wydanie aktu administracyjnego przez organy uczelni i to on stanowi podstawę dla określenia praw i obowiązków studenta.

Kolejnym przykładem zainicjowania powstania stosunku zakładowego przez wolę stron jest przyjęcie pacjenta w poczet użytkowników Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej<sup>27</sup>. Osoba fizyczna, aby stać się użytkownikiem SPZOZ, składa oświadczenie woli, tak jak w przypadku

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Może dodać uchwałę senatu?

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.) w związku z ustawą z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.).

kandydatów na studia, albo staje się użytkownikiem SPOZ przez każde zachowanie wyrażające chęć poddania się leczeniu. Do zainicjowania powstania stosunku zakładowego na mocy woli stron dochodzi także w przypadku, gdy np. pacjent ulega wypadkowi i zachodzi potrzeba ratowania życia. W takiej sytuacji przyjmuje się pewną fikcję prawną, dopuszczając do powstania stosunku zakładowego w skutek domniemanej inicjatywy pacjenta, który nie może wyrazić swojej woli ze względu na stan zdrowia lub wiek, a potrzebuje pomocy lekarskiej oraz gdy nie ma możliwości porozumienia się z jego opiekunem faktycznym lub prawnym. Warto w tym miejscu nadmienić, że w zakładzie prywatnym powstanie zależności użytkownika i organów następuje wyłącznie na podstawie aktów wydanych w konsekwencji woli strony, nawet jeżeli zakładowi zostaną nadane uprawnienia instytucji publicznej. Na tej podstawie zakład prywatny wchodzi w więzy zależności z podmiotem nadającym uprawnienia, ale nie ma to wpływu na sposób powstania stosunku zależności pomiędzy użytkownikiem a zakładem.

Źródłem powstania stosunku zakładowego jest zatem decyzja administracyjna, która może być wydana w związku z wolą strony i wtedy uprawnienia użytkownika do przekształcenia lub rozwiązania stosunku zakładowego, w ramach zależności zakładowej, są duże i znaczące. Rola korzystającego ze świadczeń zakładu nie jest więc bierna, gdyż użytkownik może z własnej inicjatywy zrezygnować z korzystania z usług oferowanych przez zakład albo może przekształcić stosunek zakładowy w mniej lub bardziej istotny sposób, a organy zakładu są związane takimi aktami woli. Zakład posiada również uprawnienie do kreowania sytuacji użytkownika, gdyż może wydalić go z zakładu w obliczu zaistnienia przesłanek określonych przez prawo materialne lub przepisy wewnętrzne zakładu, wydane na podstawie delegacji ustawowej.

Sama chęć rozwiązania stosunku zakładowego nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, tak samo jak w przypadku powstania stosunku zakładowego. Wola strony, jak również uprawnienie organu, do rozwiązania albo przekształcenia, w znaczącym stopniu, stosunku zależności zakładowej następuje dopiero na mocy decyzji administracyjnej. Siła oddziaływania czynnika woli jest w tym przypadku jednak większa niż przy powstaniu stosunku zakładowego. W zakładach, do których przynależność jest dobrowolna organ nie może odmówić wydania aktu znoszącego zależność zakładową w związku z rezygnacją użytkownika z pobierania świadczeń. Oświadczenie woli (składane najczęściej w formie pisemnej) zobowiązuje organ do wydania decyzji o skreśleniu z listy użytkowników zakładu. Możliwa jest również sytuacja, kiedy użytkownik złoży rezygnację poprzez czynność świadczącą o braku dalszej woli do pozostawania w stosunku zależności zakładowej, np. przez zaprzesta-

nie pobierania świadczeń. Wtedy podstawa do wydania decyzji o skreśleniu z listy użytkowników mieści się w sferze faktu<sup>28</sup>. Zaistnienie określonej prawem sytuacji powoduje wypełnienie przesłanek umożliwiających organom zakładu rozwiązanie stosunku zależności zakładowej. Organ wraz z wydaniem stosownej decyzji administracyjnej może zobowiązać użytkownika do dopełnienia niezbędnych formalności lub uregulowania należności za świadczenia pobierane odpłatnie. Roszczenia związane z niewywiązaniem się z obowiązku ponoszenia kosztów korzystania z usług zakładu dochodzone są jednak na drodze odrębnych postępowań.

Przedstawione powyżej zależności odnaleźć można w relacji student – organy uczelni. Student uprawniony jest w każdym czasie do rezygnacji z pobierania nauki, a uczelnia może go skreślić z listy studentów po zaistnieniu przesłanek określonych w art. 190 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym<sup>29</sup> tj. w sytuacji gdy student niepodejmie studiów, nie złoży w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego, zostanie wydany z uczelni karą dyscyplinarną, nie wykaże postępów w nauce, nie zaliczy semestru w terminie, nie wniesie stosownych opłat. Student może także przekształcić stosunek zakładowy przez przeniesienie się za zgodą organów uczelni na inny wydział lub kierunek studiów, czy też do innej uczelni. Takie przekształcenie stosunku zakładowego również wymaga wydania aktu administracyjnego inicjowanego przez wolę strony.

Nawiązanie stosunku zakładowego w drodze samej tylko decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu swą podstawę znajduje w przepisach prawa materialnego rangi ustawowej, na mocy których świadczenie może również zostać udzielone z pominięciem aktu woli użytkownika, w zakładach z których korzystanie jest obligatoryjne. Stosunek zależności zakładowej zostaje wówczas nawiązywany w bardziej autorytatywny sposób, niż gdy źródłem inicjującym jego powstanie jest wola strony, a udział destynatariusza w przygotowaniu aktu – sprowadzony do niezbędnego minimum. Organ działający „z urzędu” zmierza do wydania aktu administracyjnego na podstawie zdarzeń mających charakter prawny np. zmiana regulacji prawnej lub na podstawie zdarzenia faktycznego, wypełniającego zakres normy prawnej upoważniającej do wydania aktu.

Informacja o zaistnieniu konkretnego stanu faktycznego może być znana organowi z urzędu albo też organ może się o niej dowiedzieć z wniosku innego

<sup>28</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 300.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

podmiotu, niekoniecznie związanego ze sprawą. Uznaje się wtedy, że z formalnego punktu widzenia organ działa z urzędu. Przykładem takiej sytuacji może być podejrzenie lub rozpoznanie zachorowania na chorobę zakaźną. W takim przypadku zgodnie z ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>30</sup> powiatowy inspektor sanitarny może w drodze decyzji administracyjnej nakazać, osobie u której rozpoznano chorobę, poddanie się badaniom, nadzorowi epidemiologicznemu lub hospitalizacji. Oznacza to m.in., że osoba, która na takiej podstawie nawiązała stosunek zależności zakładowej nie można zostać wydalona z zakładu np. w wyniku naruszenia dyscypliny, ani też użytkownik nie może zrezygnować z pobierania świadczeń oferowanych przez zakład w sposób dowolny.

Powyższe znamiona wykazuje także stosunek zakładowy nawiązany w związku z powstaniem obowiązku szkolnego<sup>31</sup>, kiedy to dziecko osiągnące ustawowo określony wiek obowiązane jest rozpocząć naukę. Rodzice dziecka, jako gwarantcy wypełnienia nakazu, nie mogą zdecydować o przerwaniu przez podopiecznego stosunku zakładowego z jednym zakładem (szkołą) i nie nawiązać takiego stosunku z innym zakładem (szkołą). Również organy szkoły nie mogą wydalić ucznia, bez zapewnienia mu możliwości pobierania nauki w innej placówce. Wola gwaranta (rodzica lub opiekuna prawnego) ograniczona zostaje jedynie do wyboru placówki.

Podobne konsekwencje niesie za sobą nawiązanie stosunku zakładowego na podstawie orzeczenia sądu. Użytkownik nie może tu sam zdecydować o ustaniu czy zmianie stosunku zakładowego, czyni to zawsze sąd. Zakres zależności zakładowej w takiej sytuacji jest największy w porównaniu z zależnością powstałą w konsekwencji aktu wydanego na wniosek lub decyzji administracyjnej wydanej z urzędu. Stosunek zakładowy powstaje często na mocy orzeczenia sądu, wbrew woli destynatariusza, podobnie jak nie jest od niej uzależniony sposób korzystania z zakładu. Władztwo zakładowe wykonywane przez organy zakładu jest w tym przypadku szczególnie duże, gdyż organy zakładu mają możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego (szczególnego rodzaju władztwa), w przypadkach rażącego braku podporządkowania się rygorom zależności zakładowej. Chodzi tu o uprawnienie do stosowania środków przymusu fizycznego, związanych z bezpośrednim udzielaniem świadczenia. Przykładem może być orzeczenie sądu o konieczności leczenia odwykowego

<sup>30</sup> Art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008 Nr 234, poz. 1570.

<sup>31</sup> Art. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późn. zm.

na podstawie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 26 ustawy po stwierdzeniu przesłanek uzasadniających nadużywanie i uzależnienie od alkoholu, sąd orzeka o obowiązku poddania się przez uzależnionego leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. W przypadku uchylania się od nałożonego na obywatela obowiązku istnieje możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego. Co więcej na podstawie art. 37 ust 1. tejże ustawy, osoby umieszczone w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, uzależnione od alkoholu, mają obowiązek poddania się zarządzonemu leczeniu odwykowemu. Leczenie takie zarządzają organy zakładu i na podstawie władztwa zakładowego – nadanego im przez przepisy prawa materialnego rangi ustawowej – mogą egzekwować obowiązek poddania się ustalonym w zakładzie zasadom korzystania ze świadczeń.

Rozwiązanie stosunku zakładowego powstałego na skutek orzeczenia sądu nie jest również uzależnione od woli użytkownika. Warunki ustania lub rozwiązania stosunku zakładowego określa samo orzeczenie sądu lub przepisy prawa. Jedynie odbycie kary lub spełnienie warunków określonych przepisami stanowi podstawę do rozwiązania stosunku zależności zakładowej.

Można powiedzieć, że prawa i obowiązki użytkownika są powiązane ze sposobem powstania zależności zakładowej. Dobrowolność lub jej brak przy wstępowaniu w poczet użytkowników zakładu decyduje o relacjach destynatariuszy z organami zakładu i sposobie wykonywania władztwa zakładowego. Źródło powstania stosunku zależności zakładowej przesądza również o sposobie jego rozwiązania. Jeżeli przyjęcie w poczet użytkowników uzależnione było od złożenia wniosku, to zakończenie stosunku zakładowego uzależnione jest w dużej mierze od woli użytkownika. Jeżeli natomiast stosunek zakładowy został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej wydanej z urzędu lub na podstawie orzeczenia sądu, wówczas użytkownik nie zawsze będzie mógł swobodnie wpływać na rozwiązanie tego stosunku zależności.

#### 4. Władztwo zakładowe a prawa podmiotowe użytkowników

Główną cechą charakteryzującą zakłady administracyjne jest powstający pomiędzy użytkownikami a zakładem stosunek zależności zakładowej, odpowiadający władztwu zakładowemu z punktu widzenia relacji organy zakładu – użytkownik. Te dwa stosunki łączące organy zakładu z użytkownikami są

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz.U. 2007 Nr 70, poz. 473 z późn. zm.

niewątpliwie unikatowe i występują w takim kształcie jedynie w zakładach administracyjnych. Zależność zakładową można określić jako stosunek łączący użytkownika z organami zakładu, które obowiązane są regulować sytuację prawną użytkownika przez nakładanie na niego obowiązków oraz przyznawanie mu praw. Użytkownik natomiast obowiązany jest poddać się tym reżimom w zamian za możliwość korzystania z usług oferowanych przez zakład. Takie usytuowanie wzajemnych relacji użytkownika względem organów zakładu umożliwia im wykonywanie władztwa zakładowego. Organy zakładu administracyjnego wyposażone zostają w swego rodzaju zwierzchność nad użytkownikiem, która w swych cechach właściwa jest władztwu administracji państwowej<sup>33</sup>.

Oznacza to, że organy zakładu posiadają prawnie uzasadnioną kompetencję do wydawania aktów normatywnych, określających prawa i obowiązki użytkowników, a także posiadają możliwość stosowania środków przymusu i innych środków oddziaływania. Uprawnienia takie dają organom zakładu podstawę egzekwowania określonego rodzaju zachowań użytkowników, w celu zapewnienia właściwego sposobu udzielania oferowanych świadczeń tzn. zgodnego z celami, jakie zostały zakładowi postawione. Im szerszy zakres zależności zakładowej, tym szerszy staje się i zakres władztwa zakładowego i tym większy staje się zakres wkraczania organów zakładu w prawa podmiotowe użytkowników.

Takie określenie wzajemnych relacji w zakładzie umożliwia, a wręcz zobowiązuje zakład do kształtowania sytuacji prawnej użytkownika, a co za tym idzie jego praw podmiotowych na mocy ustanawianych w zakładzie aktów normatywnych, o których była mowa wcześniej. Organy zakładu wywiązując się ze swoich powinności, podejmują odpowiednie działania oparte na przepisach ustawowych, określających pewne ogólne stany faktyczne oraz na normach wyznaczanych przez normatywne akty wewnątrzzakładowe.

Wykonywanie zadań nałożonych na zakład i realizacja związanych z tym praw podmiotowych użytkowników odbywa się na mocy wydawanych aktów generalnych i indywidualnych, które stanowią narzędzie umożliwiające efektywne stosowanie prawa w celu udzielania świadczenia. Działanie organów w tym zakresie może czasami (w pewnym stopniu) odpowiadać sferze normatywnej, ale nigdy nie jest z nią identyczne. Akty normatywne kształtują sytuację prawną użytkownika, nakładając na niego obowiązki i przyznając mu prawa, a akty generalne i indywidualne, które można nazwać aktami „wykonawczymi” je realizują.

<sup>33</sup> E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, nr 32, s. 205.



Podział aktów „wykonawczych” na generalne i indywidualne przydatny jest zwłaszcza dla układów szczególnej zależności, takich jak przykładowo stosunek zależności zakładowej, umożliwiające wykonywanie przepisów normatywnych w sferze praw podmiotowych użytkowników. Zaznaczyć przy tym należy, że zakład wykonuje powierzone mu zadania w oparciu i zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, ale sposób udzielania świadczeń zależy też w dużej mierze od samego zakładu. Czy w związku z tym zakład w swoich działaniach, przez wydawane akty generalne i indywidualne, wpływa na sferę praw podmiotowych użytkowników? Jaka w związku z tym jest natura aktów zakładowych, czemu mają one służyć i w jakim zakresie podlegają one kontroli sądowej?

Zgodnie z dotychczasowym wywoдем, zakłady na skutek kształtowania pozycji prawnej użytkowników wpływają na zakres ich praw podmiotowych. Organy zakładów posiadają zatem kompetencję do oddziaływania na prawa podmiotowe użytkowników, lecz takie działanie organów zakładu nie może być nieograniczone. Prawa podmiotowe użytkowników mogą podlegać pewnym ograniczeniom w ramach zależności zakładowej, zależnie od zakresu władztwa zakładowego. W zakładach administracyjnych, z których korzystanie jest dobrowolne, użytkownik ma obowiązek podporządkować się nakładanym na niego ciężarom, w związku z udzielonym świadczeniem, ale jednocześnie jego wpływ na sposób korzystania ze świadczenia pozostaje dość znaczny. Na skutek składanych wniosków i podań użytkownik może współkształtować stosunek zakładowy, a także w każdej chwili zdecydować o zaprzestaniu pobierania świadczeń. Również na etapie tworzenia przepisów zakładowych użytkownicy mogą wpływać na zakres ich praw podmiotowych poprzez opiniowanie wydawanych aktów normatywnych, co często warunkuje także prawo materialne<sup>34</sup>.

Zakres praw podmiotowych użytkownika w związku z realizacją stosunku zakładowego w zakładach, w których nie korzysta się z nich w sposób dobrowolny jest analogicznie znacznie mniejszy, począwszy od ograniczonej możliwości wpływania na sposób korzystania „z zakładu”, a skończywszy na braku swobody w zakresie rezygnacji z usług zakładu, aż po brak możliwości wpływania na kształt przepisów normatywnych w zakładzie. Rolą zakładu nie jest ochrona praw podmiotowych użytkowników, gdyż nie do takiej funkcji został zakład powołany. W podejmowanych działaniach organy zakładu nie mogą

<sup>34</sup> Przykładowo art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym obliguje organy zakładu do uzyskania opinii uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego w związku z tworzeniem regulaminu studiów. Bez uzyskania pozytywnej opinii przedstawicieli użytkowników organy zakładu nie mogą wprowadzić w życie postanowień niezaakceptowanego regulaminu.

łamać praw podmiotowych użytkowników i obowiązane są je respektować. Jednak do celów kontrolnych w tym zakresie upoważnia się organy zewnętrzne i najczęściej nie związane organizacyjnie z zakładem<sup>35</sup>.

Patrząc przez pryzmat praw podmiotowych użytkowników zakładu i zakresu ingerencji w te prawa przez organy zakładu, warto zastanowić się, jaka jest natura aktów generalnych i indywidualnych wydawanych w zakładach, na podstawie których realizowane jest udzielanie świadczeń.

Zarówno akty generalne i indywidualne, o których będzie teraz mowa zaliczyć należy do aktów stosowania prawa. Nie kreują one prawa podmiotowych użytkowników, a jedynie mają za zadanie realizować przyznane już prawa podmiotowe, na mocy normatywnych aktów zakładowych i norm prawa powszechnie obowiązującego. Normy prawne, na podstawie których wydaje się akty generalne i indywidualne, przesądzają o tym, czy i jaki akt stosowania prawa powinien zostać wydany w danym stanie faktycznym. Niektóre postanowienia przepisów normatywnych, takich jak statuty czy regulaminy mogą być stosowane wprost i nie ma potrzeby wydawania dodatkowych aktów wykonawczych. W przypadku aktów generalnych stosowania prawa, stan faktyczny, tworzony na podstawie aktu, nie jest tożsamy ze stanem faktycznym warunkującym jego wydanie. Generalne akty administracyjne wydawane w zakładach najczęściej przybierają formę zarządzeń i są zawsze aktami bezpośrednio zobowiązującymi. Na ich podstawie organy administracji upoważnione są do wpływania na sytuację prawną użytkownika w przypadku gdy adresaci tych aktów nie zastosują się do nich. Dotyczy to jednak wyłącznie osób, które są bezpośrednio adresatami tych aktów. Adresaci tego typu aktów generalnych to abstrakcyjnie określone użytkownicy zakładu, których działania powodują powstanie stanów faktycznych umożliwiających zastosowanie aktu generalnego. Adresatami aktów indywidualnych są zazwyczaj użytkownicy określone co do tożsamości, których sytuacja prawna w zakładzie wymaga uregulowania, na wniosek lub z urzędu, poprzez wydanie aktu indywidualnego.

Pojęcie aktów indywidualnych nie jest jednak jednolite. Należy do nich zaliczyć zarówno decyzje indywidualne wydawane zgodnie z przepisami kpa<sup>36</sup>, jak i decyzje stanowiące akty wewnątrzzakładowe. Podmioty będące adresatami indywidualnych rozstrzygnięć wydawanych w sprawach użytkowników muszą podporządkować się nie tylko ogólnej regulacji prawnej obowiązującej w danym zakładzie administracyjnym, ale i obowiązkom nałożonym na nich

<sup>35</sup> Organami takimi są RPO, prokurator czy sądy.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 00.98.1071 z późn. zm.

na podstawie regulacji szczególnej. Obowiązek podporządkowania się w ramach zależności zakładowej rozstrzygnięciom w sprawach indywidualnych ma ogromne znaczenie dla realizacji ich praw podmiotowych. W przypadku wydawania takich aktów istnieje największe ryzyko naruszeń lub ekspansywnego działania zakładu w sferze praw podmiotowych. Uprawnienia przyznane ogółowi użytkowników ma mocy norm generalnych, zawartych w zakładowych aktach normatywnych, częstokroć wymagają przyznania ich na mocy aktu indywidualnego, konkretnie określającego użytkownika, ze względu na zaistnienie opisanego w normie generalnej stanu faktycznego. Skutki, jakie wywoła wydanie takiego aktu nie są jednak jednakowe, ze względu na różny charakter aktów indywidualnych. Następstwa prawne w prawie powszechnie obowiązującym mogą wywoływać jedynie indywidualne akty administracyjne zewnętrzne, w przeciwieństwie nie tylko do aktów generalnych, ale i wewnętrznych aktów indywidualnych.

Indywidualnymi aktami wewnątrzzakładowymi są akty oparte na normach określających kompetencje i zakres działania wydających je organów, bez zastosowania prawnie sformalizowanego trybu ich powstania. W związku z tym akty wewnątrzzakładowe mogą zostać w każdym czasie uchylone lub zmienione. Regulują one prawa i obowiązki użytkowników zakładu w sposób pomocniczy do wydawanych w ramach stosunku administracyjnoprawnego decyzji administracyjnych. Nie mogą decydować o powstaniu ustaniu lub istotnym przekształceniu stosunku zakładowego, a jedynie mogą go precyzować i wskazywać formy jego realizacji. Precyzowanie uprawnień i obowiązków użytkownika w ramach aktu wewnątrzzakładowego polega na wskazaniu sposobu wykonania obowiązku nałożonego przez organy zakładu na użytkownika, w celu udzielenia konkretnego świadczenia. Akty wewnątrzzakładowe stanowią swego rodzaju narzędzie w ręku organów zakładu, umożliwiające sprawne udzielanie świadczeń i regulowanie zmieniającej się sytuacji faktycznej użytkownika w ramach stosunku zakładowego. Akty wewnątrzzakładowe nie są aktami administracyjnymi, a co za tym idzie nie podlegają reżimom przypisanym decyzjom administracyjnym.

Aktami zewnętrznymi natomiast są akty oparte na szczególowej podstawie prawnej i na określonych przez przepisy stanach faktycznych, wydawane są w sformalizowanym postępowaniu i zachowują dużo większą trwałość obowiązywania niż akty zewnętrzne. Ich zmiana, przekształcenie lub uchylenie może nastąpić jedynie na podstawie jasno określonych przez prawo przedmiotowe przesłanek. Na ich podstawie nadawane są uprawnienia i nakładane są obowiązki powodujące powstanie, istotną zmianę lub ustanie stosunku zakładowego. Tylko na mocy aktów zewnętrznych może powstać stosunek admini-

stracyjnoprawny, łączący zakład administracyjny z przyszłym użytkownikiem, warunkujący powstanie zależności zakładowej po stronie użytkownika.

Nomenklatura przyjęta na określenie podziału na akty wewnętrzne i zewnętrzne nie jest jedyną proponowaną w doktrynie. Powyższe nazewnictwo podziału aktów wydawanych w zakładzie Profesor Józef Filipek proponuje zastąpić podziałem na akty wywołujące następstwa prawne w zakresie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (akty zewnętrzne) oraz akty wydane w szczególnej zależności administracyjnoprawnej, zakreślonej przez stosunek prawny, w którym były wydane<sup>37</sup>.

Akty wywołujące następstwa prawne w obrębie obowiązującego prawa administracyjnego dotyczą praw i obowiązków, stanów faktycznych i działań prawnych w obrębie całego prawa administracyjnego, czyli ich obowiązywanie nie jest ograniczone do rangi zależności zakładowej użytkownika od organu zakładu. Regulują one pozycję prawną jednostki na podstawie prawa przedmiotowego. Są aktami cechującymi się trwałością obowiązywania zgodnie z prawidłami przyjętymi przez powszechne prawo przedmiotowe.

Natomiast akty wydawane w układzie szczególnej zależności administracyjnoprawnej (akty wewnętrzne) pełnią według profesora J. Filipka rolę służebną dla osiągnięcia celów i spełnienia zadań, które są przedmiotem prawnych regulacji powszechnie obowiązujących. Niemniej jednak wyłącznie akty indywidualne mogą równocześnie kreować pozycję prawną jednostki oraz wiązać w zakresie wykonania obowiązków, jakie na nią nakładają. Co więcej ich podstawa prawna i faktyczna powinna być wyraźnie skonkretyzowana.

Przyznawanie użytkownikom zakładu praw podmiotowych oraz możliwość ich ograniczania w celu udzielenia świadczenia nie miałyby większego sensu bez zapewnienia mechanizmów ochrony praw podmiotowych. Pozostawienie w tym zakresie zbyt dużej swobody organom zakładu może bowiem prowadzić do naruszeń. Użytkownicy zakładu muszą posiadać możliwość poddania aktów administracyjnych wydawanych w ich sprawach kontroli właściwych temu organów.

Ochrona praw podmiotowych użytkowników zapewniana jest przede wszystkim przez system gwarancji instytucjonalnych. Organami ochrony prawnej są m.in. sądy administracyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich, prokurator. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 02.153.1270. z późn. zm.) sądy administracyjne kontrolują działalność organów zakładu jako organów administracji publicznej, orzekając w sprawach skarg na: decyzje administracyjne,

<sup>37</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne*..., cz. 2, s. 61.

postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.

Kontroli sądowej podlegają zatem akty administracyjne, czyli wydane w trybie postępowania administracyjnego zewnętrzne akty indywidualne. Akty wewnętrzne nie podlegają co prawda kontroli sądowej, lecz mogą być sprawdzane pod względem legalności w trybie nadzoru. Zakres kontroli sądowej aktów administracyjnych ogranicza się jednak do badania legalności ich wydania, zarówno pod kątem materialnym, jak i formalnym. Sądy administracyjne, jak stanowi art. 1 ust. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>38</sup> oraz art. 1 i art. 3 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kontrolują wykonywanie administracji publicznej i kontrola ta, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Sądy administracyjne zostały powołane do kontroli działania organów administracji publicznej, zarówno organów administracji rządowej, jak i innych organów administracji, w tym administracji samorządowej i organów zakładów administracyjnych. Przedmiotem kontroli jest zatem kontrola władczych działań organów administracji.

Również na gruncie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy zakładu sprawowanie kontroli przez sąd polega na wtórności działań sądu wobec działań organów, a także zaniechania działań organów zakładu. Rozstrzygnięcia sądu nie mogą jednak zastępować działalności administracji w administrowaniu poprzez wydawanie rozstrzygnięć merytorycznych w sprawie. Sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem zaskarżonego aktu i w razie uwzględnienia skargi rozstrzyga o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązuje organ administracji do określonego zachowania w toku dalszego załatwienia sprawy<sup>39</sup>. W postępowaniu sądowo-admi-

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 02. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

<sup>39</sup> R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 12, s. 23. Kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne dopuszczalne są jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z art. 154 § 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, sąd posiada uprawnienie do orzeczenia i istnienia uprawnienia lub obowiązku, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy i bezsporny stan faktyczny i prawny. Takie postępowanie sądu musi jednak zostać zainicjowane przez wniosek jednostki. Kompetencje reformatoryjne sądu są spornym uprawnieniem, gdyż niektórzy przedstawiciele doktryny uważają takie uprawnienie sądu za sprzeczne z modelowym uregulowaniem sądownictwa administracyjnego.

nistracyjnym zadaniem sądu jest, zbadanie czy przepisy prawa w odniesieniu do zaistniałego stanu faktycznego zostały trafnie zastosowane przez organy zakładu i czy przyjęta przez nie wykładnia stoi w zgodzie z prawem.

Również w przypadku decyzji o charakterze uznaniowym sąd może badać jedynie to, czy organ poprawnie przeprowadził postępowanie dowodowe, a dokonana przez niego ocena stanu faktycznego jest właściwa, zgodna z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. Sądowa kontrola zmierza zatem wyłącznie do ustalenia, czy na podstawie określonych przepisów prawnych dopuszczalne było wydanie decyzji uznaniowej, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego i czy uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami<sup>40</sup>.

Zestawiając zatem określony w powyższy sposób zakres kognicji sądów administracyjnych z ich podstawową funkcją, jaką jest ochrona praw podmiotowych jednostki<sup>41</sup>, można powiedzieć, że ochrona praw podmiotowych użytkowników zakładu administracyjnego leży w sferze działania sądów administracyjnych (a nie organów zakładu), jednak dokonuje się ona poprzez kontrole legalności i celowości działań organów zakładu<sup>42</sup>. „Przedmiotem kontroli legalności jest zatem przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, a więc ochrona praw podmiotowych jednostek”<sup>43</sup>. Sąd administracyjny ocenia nie tylko zgodność wydanego aktu z prawem powszechnie obowiązującym, ale także z prawem wewnętrznym, tworzonym przez organy zakładu. Celem takiego działania jest sprawdzenie, czy organy zakładu korzystając z przyznanego im władztwa zakładowego nie naruszały praw podmiotowych użytkowników w stopniu nie dającym się uzasadnić względami zależności zakładowej i sposobem udzielania świadczeń.

Kontrola sądowa ma rozstrzygnąć, czy decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach użytkowników, wydane na podstawie przepisów prawa materialnego, nie naruszają praw podmiotowych użytkowników poprzez przekroczenie przez organy zakładu granic władztwa zakładowego. Użytkownik mający podporządkować się aktom wydawanym przez organy zakładu, na podstawie udzielonego im władztwem zakładowego, może wstrzymać wykonanie wydanej decyzji administracyjnej przez złożenie skargi do sądu admini-

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Po 761/10.

<sup>41</sup> B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 21.

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., K9/91, OTK/1992/1/6 oraz z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK/1992/1/1.

<sup>43</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 94.

stracyjnego, inicjując postępowanie kontrolne dokonywane przez organ zewnętrzny. Wynik postępowania przed sądem wiąże obydwie strony stosunku zakładowego. Oznacza to, że w przypadku, gdy sąd uzna zaskarżony akt za niezgodny z prawem, organy zakładu są związane tym rozstrzygnięciem i powinny dokonać wykładni przepisów zgodnej ze wskazaniem sądu.

Akty wewnątrzzakładowe wydawane w zakładach nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej samodzielnie, a jedynie wraz z decyzjami administracyjnymi wydanymi często w ich następstwie. Sądy administracyjne jednak coraz częściej z jednej strony ingerują w wewnętrzne rozstrzygnięcia zakładów (nie podlegające kontroli) pod pretekstem ochrony praw podmiotowych, z drugiej w stosunku do niektórych rodzajów zakładów, takich jak ZUS czy SPZOZ zachowują dalece posuniętą rezerwę w zakresie czynionych kontroli. Analizując zakres kontroli sądowej w stosunku do aktów wydawanych w zakładach administracyjnych wyraźnie zauważalna jest tendencja do coraz większej ingerencji w uprawnienia wewnątrzzakładowe organów w porównaniu ze stanem kontroli opisywanym przez W. Klonowieckiego<sup>44</sup>. Wit Klonowiecki przedstawiał władztwo zakładowe jako bardzo szerokie uprawnienie organów zakładu, rozciągające się na wszystkie osoby korzystające ze świadczeń zakładu. Wyłączenie drogi sądowej w stosunku do większości aktów wydawanych w zakładzie zapewniało silną pozycję jego organom, które w sposób władczy mogły kształtować sytuację użytkowników. Władztwo zakładowe od tego czasu było stopniowo ograniczane przez rosnący zakres kontroli sądowej, który w obecnym momencie umożliwia kontrolę znacznej większości decyzji administracyjnych wydawanych w zakładach. Zakres rosnącej kontroli sądowej w moim przekonaniu może doprowadzić do znacznego utrudnienia prawidłowego udzielania świadczeń przez zakłady, w oparciu o wiedzę fachową i doświadczenie. Możliwość zakwestionowania znacznej większości decyzji regulujących proces udzielania świadczeń może spowodować pewien paraliż w ich udzielaniu i doprowadzić do absurdalnych sytuacji. Uzasadnieniem takiej koncepcji może być co prawda dążenie do zwiększenia ochrony praw podmiotowych użytkowników, zwłaszcza w zakładach, które udzielają świadczeń odpłatnie, jednak ingerencja sądów w akty wewnątrzzakładowe, które w sposób znaczący nie zmieniają charakteru stosunku zakładowego, nie jest uzasadniona. Umniejsza to bowiem zakres zależności zakładowej determinującej specyfikę zakładów, co może negatywnie wypłynąć na sposób świadczenia usług. Zbyt dalekie ograniczanie zależności zakładowej spowoduje, że nie będziemy już mieli do czynienia z instytucją zakładu administracyjnego.

<sup>44</sup> W. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 74.

Jest to bowiem sprzeczne z istotą funkcjonowania zakładu, który ma prawo samodzielnie kształtować sytuację prawną swoich użytkowników, gdyż do takiego działania został stworzony.

Orzecznictwo sądów w zakresie kontroli indywidualnych aktów wydawanych w zakładach nie jest jednolite. Sądy raz opowiadają się za nieingerowaniem w sprawy wewnętrzne zakładów, innym razem decydują się na takie posunięcia. Jedną z przyczyn ingerencji sądów w sprawy wewnętrzne zakładów administracyjnych może być stosowanie przez nie rozszerzającej wykładni przepisów prawa materialnego. Przykładem może być uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03<sup>45</sup>, w której sąd administracyjny wypowiedział się w sprawie zwolnienia z opłat za zajęcia dydaktyczne w uczelni państwowej. Decyzja organów uczelni w sprawie zwolnienia z opłat za zajęcia dydaktyczne jest aktem wewnętrznego władztwa zakładowego. Mimo to sędziowie za właściwe uznali stosowanie do takiego rozstrzygnięcia przepisów kpa. Decyzja w przedmiocie zwolnienia z opłat uznawana za akt niebędący aktem administracyjnym, została jednak potraktowana jako akt zewnętrzny. Naczelny Sąd Administracyjny wywód swój oparł na § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni<sup>46</sup>.

Przedmiotowy artykuł stanowi, że „w uzasadnionych przypadkach rektor, na wniosek studenta zaopiniowany przez uczelniany organ samorządu studenckiego, może zwolnić studenta z obowiązku uiszczania opłaty w całości lub w części”. Przepisy przywołanego rozporządzenia upoważniają rektora uczelni do określania wysokości opłat za studia i stanowią wyrażoną delegację w tym zakresie. Jak słusznie zauważył sam sąd, decyzja rektora w przedmiocie zwolnienia z opłat stanowi akt władztwa zakładowego. Zasady odpłatności za studia stanowią akty wewnątrzzakładowe uczelni. W momencie przystąpienia do zakładu administracyjnego na destynatariuszu, co warte podkreślenia mającym świadomość konieczności ponoszenia opłat za korzystanie z usług zakładu oraz dobrowolnie poddającemu się władztwu zakładowemu, ciąży obowiązek uiszczania opłaty za pobieraną naukę. Aktem administracyjnym warunkującym powstanie powyższych obowiązków jest decyzja administracyjna o przyjęciu na studia. Pobieranie opłat jest sposobem jej wykonania.

<sup>45</sup> Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, Dz.U. Nr 84, poz. 380 z późn zm.



Przedstawiona tu opinia sądu, traktująca zwolnienie użytkownika z obowiązku ponoszenia ciężaru w zamian za korzystanie ze świadczeń zakładu jako akt stanowiący przedmiot kontroli sądowej nie jest uzasadniona. Opierając się na nieobowiązujących już przepisach art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>47</sup>, w oparciu o które wydano przedmiotową uchwałę, sąd dokonał wykładni literalnej, przyjmując, że do indywidualnych spraw studenckich stosuje się przepisy postępowania administracyjnego, nie rozważając, czy zapis ten dotyczy wszystkich decyzji zapadających w indywidualnych sprawach użytkowników, czy też nie. Interpretacja sądu jakoby do każdej decyzji wydanej w indywidualnej sprawie stosować postanowienia kpa nie jest właściwa. Nie każda decyzja wydana w indywidualnej sprawie jest aktem administracyjnym, podlegającym reżimom kpa; podobnie jak nie każda decyzja stanowi o istotnej zmianie stosunku zakładowego, a co za tym idzie w stosunku do decyzji, które stosunku zakładowego w istotny sposób nie zmieniają, nie rozwiązują czy też nie inicjują jego powstania, nie powinno się stosować przepisów kpa. Wewnętrzna sprawa uczelni jest, czy zwolnić studenta z opłat czy też nie. Przyznane organom uczelni władztwo zakładowe oraz upoważnienie zawarte w przepisach wyżej przytoczonego rozporządzenia uprawniają rektora do działania w tym zakresie w ramach wewnętrznych stosunków zakładowych. Co więcej zwolnienie z takiego obowiązku musi być uzasadnione i zgodne z przepisami wewnętrznymi uczelni, które nie dość że nie mogą stać w sprzeczności z przepisami prawa, to jeszcze są kontrolowane pod tym kątem przez właściwego ministra.

Stanowisko podobne prezentowanemu przez NSA zajął także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r. SK18/99<sup>48</sup>. W treści uzasadnienia TK stwierdził, że do wszystkich decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach studentów stosuje się przepisy kpa. Trybunał pominął podobnie jak NSA kwestię charakteru przedmiotowych aktów, nie rozstrzygając, czy każdy akt indywidualny wydawany w zakładzie stanowi akt administracyjny (zewnętrzny) tzn. przesadza o powstaniu, ustaniu czy istotnym przekształceniu stosunku zakładowego. Tego typu wpływ na byt stosunku administracyjnoprawnego mogą wywierać jedynie akty administracyjne, gdyż wywołują one skutki w zakresie prawa powszechnie obowiązującego.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1990, Nr 65, poz. 385 z późn zm.

<sup>48</sup> OTK 2000 Nr 7, poz. 258, w związku z postanowieniem NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., SK 18/999, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa<sup>49</sup> i doktryny<sup>50</sup> w przypadku aktów wewnętrznych zakładowych nie wydaje się decyzji administracyjnych, gdyż akty te stanowią o jednostronnym działaniu organów zakładu, mającym na celu wywołać konkretne i indywidualnie oznaczone skutki nie przesądzające o powstaniu po stronie użytkownika nowych praw czy obowiązków.

Aktami wewnętrznymi są zatem przykładowo zgoda dziekana na podjęcie studiów na dodatkowym kierunku, odmowa lub zgoda na udzielenie urlopu dziekańskiego. Decyzje w wymienionych sprawach pociągają za sobą często konsekwencje finansowe, podobnie jak decyzja o przyjęciu na studia, a jednak mimo to nie zostały przez orzecznictwo uznane za akty zewnętrzne. Tym bardziej zaskakujące jest stanowisko sądu w przytoczonych orzeczeniach. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku decyzji o zwolnieniu z opłat za studia, gdzie stosunek zależności zakładowej trwa, sposób korzystania ze świadczenia nie uległ zmianie, nie nastąpiło żadne zdarzenie, które w jakikolwiek sposób zmieniłoby relacje pomiędzy użytkownikiem a zakładem. Nieuzasadniona jest zatem ingerencja sądu w wewnętrzną relację pomiędzy zakładem a użytkownikiem, gdyż ogranicza i utrudnia organom zakładu wykonywanie władztwa zakładowego jako obowiązku efektywnego kreowania sytuacji prawnej użytkownika w związku ze sposobem korzystania ze świadczeń.

Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem sądu, że decyzję w przedmiocie zwolnienia z opłat należy traktować jako akt zewnętrzny i poddać kontroli sądu, gdyż czyni tak ustawodawca. Ustawodawca na gruncie poprzedniej i obecnie obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym nie wyjaśnia zakresu pojęcia „decyzje w indywidualnych sprawach studentów” pozostawiając sprawę mocno niedookreśloną pod względem interpretacyjnym. Samo orzecznictwo zauważa, że nie wszystkie decyzje zapadające w indywidualnych sprawach studentów są aktami administracyjnymi, od których przysługuje skarga do sądu. Powstaje zatem pytanie w oparciu, o jakie przesłanki sąd i ustawodawca przyjął pogląd, że do wszystkich decyzji w indywidualnych sprawach studentów stosuje się przepisy kpa? Skoro wykonanie decyzji o przyjęciu na studia wiąże się z uiszczaniem stosownych opłat, to zwolnienie z tego obowiązku lub brak takiego zwolnienia nie spowoduje ustania stosunku zakładowego ani istotnej zmiany w korzystaniu z usług zakładu, a student w dalszym ciągu będzie pobierał naukę.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1987 r., SA/Wr 227/87; postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., SA/Kr 368/90; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/94; [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>50</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot...*, s. 214.

Decyzje o przyjęciu na studia (będące decyzjami administracyjnymi) zarówno w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych, nie stanowią wprost o obowiązku ponoszenia opłat w zamian za korzystanie z usług zakładu. Tematykę tę regulują umowy o świadczenie nauki, zawierane pomiędzy stronami stosunku zakładowego, który powstał na mocy uprzednio wydanej decyzji o przyjęciu na studia. Na mocy art. 70 ust. 5 Konstytucji RP szkołom wyższym przyznano prawo do wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania<sup>51</sup>. Uprawnienia te uczelnie realizują w sferze relacji wewnątrzzakładowych. Z tego powodu rozsądnym wydaje się rozwiązanie przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2011 r.<sup>52</sup>, dopuszczające możliwość kontroli sądowej aktów wewnątrzzakładowych pod kątem zgodności z prawem jedynie wraz z kontrolą aktów zewnętrznych, jeżeli poprzez skutki, które wywołały przyczyniły się do wydania decyzji administracyjnej. W ten sposób zakres zależności zakładowej użytkownika od organów zakładu, w kontekście prawidłowości korzystania z udzielanego mu świadczenia nie zostaje umniejszony przy jednoczesnym zachowaniu ochrony praw podmiotowych jednostki. W sytuacji, gdy u podstaw decyzji o skreśleniu z listy studentów leży brak wniesienia stosownych opłat, spowodowany brakiem zgody na ich umorzenie lub zwolnienie z obowiązku odpłatności za pobierane usługi, sąd może zbadać, czy rozstrzygnięcia wewnętrzne – wydane przez organy uczelni – były zgodne z zasadami odpłatności za studia obowiązującymi w uczelni i innymi przepisami prawa, nie godząc w ten sposób w uprawnienia zakładu. Warto podkreślić, że badany akt wewnątrzzakładowy musi mieć związek z wydaniem konkretnej, zaskarżonej decyzji administracyjnej i takową warunkować. Przedstawiona konstrukcja zapewnia ochronę praw skarżącego i nie godzi w prawo zakładu do swobodnego kształtowania sytuacji prawnej użytkowników.

Zaproponowany sposób rozwiązania problemu podzielił także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 października 2005 r.<sup>53</sup> podkreślając jednocześnie, że „nie wymagają wydania indywidualnej decyzji (administracyjnej) jednostronne działania prawne organów zakładu, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach władztwa zakładowego, które nie wpływają na byt stosunku zakładowego”.

<sup>51</sup> Por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2006 r., IV SA/Po 1115/04, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2005 r., II SA/Go 419/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>53</sup> Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zaprezentowane stanowisko Trybunału różni się zatem zasadniczo od stanowiska poprzednio przyjętego na mocy przywołanego już orzeczenia z 8 listopada 2000 r.

Sądy swą uwagę powinny skupiać nie na kontroli aktów wewnętrzzzakładowych, ale na aktach administracyjnych decydujących o powstaniu lub ustaniu stosunku zakładowego. Dążenie do coraz szerszej ochrony tych praw podmiotowych poprzez rozszerzanie zakresu kontroli aktów wydawanych w zakładach, dobitnie pokazuje, że to nie zakład ma chronić prawa użytkowników. Zakład ma te prawa tworzyć i wykonywać, tak aby jego działanie nie prowadziło do ich naruszania. Działania zmierzające do rozszerzenia zakresu kontroli aktów indywidualnych, wydawanych w zakładach, nie zawsze są jednak jednolicie przyjmowane i przede wszystkim właściwie stosowane przez organy kontrolujące. Dzieje się tak na przykład w przypadku, gdy świadczenie udzielanie jest w pierwszej kolejności na podstawie skierowania, które nie stanowi aktu administracyjnego, a dopiero później w oparciu o stosowne decyzje administracyjne.

Ochrona praw podmiotowych destynatariuszy doznaje wtedy daleko idących ograniczeń i tutaj zakres kontroli sądowej powinien być szeroki. Przykładem przedstawionej sytuacji jest udzielanie specjalistycznych świadczeń opieki zdrowotnej. Szpitale specjalistyczne jako zakłady administracyjne udzielają świadczeń opieki zdrowotnej w oparciu o zasady zapisane w umowie z NFZ oraz zgodnie z kolejką ubezpieczonych<sup>54</sup>. SPZOK często jednak odmawia przyjęcia pacjenta skierowanego w poczet użytkowników zakładu, bez faktycznego uzasadnienia, pomimo że pacjent spełnia wszystkie warunki konieczne do korzystania z usług oferowanych przez szpital, tj. został skierowany przez właściwego lekarza, opłacał składki ubezpieczeniowe i wywiązywał się ze wszystkich nałożonych na niego ciężarów w tym zakresie. Jest to naruszenie prawa pacjenta, który pozostaje bez możliwości skorzystania z opieki medycznej. Należy zgodzić się z A. Zemke-Górecką, że samo skierowanie na leczenie powinno dawać gwarancję przyjęcia w poczet użytkowników<sup>55</sup>. Powinno stać się impulsem do wydania decyzji w tym zakresie, gdyż wyraża nie tylko wolę dezyntariusza, ale przede wszystkim konieczność poddania się leczeniu. Takie decyzje administracyjne podlegają bezspornie kognicji sądu i na nich powinna się skupiać uwaga sędziów.

<sup>54</sup> Art. 20–23 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 2008 Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

<sup>55</sup> A. Zemke-Górecka, *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa 2010, s. 145.

Podobna sytuacja ma się w stosunku do świadczeń udzielanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Prawo do otrzymywania świadczeń oferowanych przez ZUS przyznawane jest na podstawie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 80 i 81 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>56</sup>. Mimo że ubezpieczony obowiązany jest przez cały okres zatrudnienia opłacać składki tytułem ubezpieczenia społecznego i nie może się od tego uchylić, na nim ciąży obowiązek przedstawienia stanów faktycznych dokumentujących prawo do uzyskania świadczenia, mimo to otrzymanie świadczenia emerytalnego (przyjęcie w poczet użytkowników zakładu) nie jest gwarantowane. Stronie przysługuje co prawda prawo odwołania się do sądu administracyjnego, lecz w praktyce nie zmienia to sytuacji prawnej ubezpieczonego, który w konflikcie z zakładem ma znikome szanse. Cel i idea działania zakładu administracyjnego nie jest w takiej sytuacji realizowana.

Ochrona praw podmiotowych jednostki w ramach stosunku zależności zakładowej powinna być zapewniona w sposób skrupulatny właśnie na etapie powstania lub rozwiązania stosunku zakładowego, zwłaszcza gdy zakład administracyjny jest jedyną instytucją udzielającą tego typu świadczenia. Prawo do opisanych wyżej świadczeń ma charakter publicznego prawa podmiotowego, ponieważ jest pojęciem uregulowanym prawnie w zakresie działania zakładu administracyjnego, którego zaspokojenie gwarantuje państwo.

Skoro państwo obowiązane jest gwarantować możliwość korzystania z usług zakładów (przykładowo takich jak szpitale czy ośrodki zdrowia), koncentracja działań kontrolnych dokonywanych przez sądy powinna skupiać się na aktach warunkujących przyjęcie w poczet użytkowników zakładu oraz decyzjach o rozwiązaniu stosunku zakładowego. Sposób udzielania świadczenia i realizowania obowiązków i uprawnień użytkowników w ramach zależności zakładowej, o ile nie wpływa na istotną zmianę stosunku zakładowego, jego byt, nie powinien być przedmiotem rozważań sądów, lecz innych specjalistycznych organów, które czuwałyby nad jakością udzielanych usług. Prawa podmiotowe użytkowników korzystających ze świadczeń zakładu, w przypadku gdy ich sytuacja prawna kształtowana jest indywidualnymi aktami wewnętrznymi zakładu, nie pozostaje przecież bez ochrony. Użytkownicy mają prawo odwołania się od decyzji wydanych przez organ niższego rzędu do organu wyższego rzędu, co gwarantują im przepisy rangi ustawowej oraz bardzo często również przepisy wewnątrzzakładowe.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

Niestosowanie reżimu kpa do rozstrzygnięć wydawanych w ramach stosunków wewnątrzzakładowych nie wpływa na możliwość weryfikacji decyzji podejmowanych przez organy I instancji, a także na ich weryfikację przez organy nadzorcze nad zakładem. Nie chodzi przecież o to, aby z korzystania z usług zakładu, takiego choćby jak uczenie wyższe, szkoły czy SPZOZ, uczynić nieustannie toczące się postępowanie administracyjne, z pominięciem celu, któremu mają służyć. Zakłady administracyjne, jak było już to wspomniane wcześniej, mają spełniać zadania w postaci wykonywania świadczeń i usług, w oparciu o kryterium fachowości oraz doświadczenia praktycznego, co jednaknie jest możliwe przy całkowitym sformalizowaniu sposobu korzystania z ich usług oraz stosunków pomiędzy organami i użytkownikami. Jeżeli pewne usługi dotyczące edukacji, ochrony zdrowia, resocjalizacji, świadczeń emerytalnych itp. mają być świadczone przez zakłady administracyjne, a nie inne instytucje prawa, to zakłady muszą zachować swoje cechy, z których najbardziej znamioną jest zależność zakładowa. Zbyt dalekie ograniczenie swobody w kształtowaniu sytuacji prawnej użytkowników spowoduje, że powyższe usługi świadczone będą już przez zupełnie inne instytucje.

Coraz większa liczba zakładów administracyjnych będących zakładami niepublicznymi i udzielających świadczeń wyłącznie odpłatnie, wydatniej niż do tej pory pokazuje, że zakłady administracyjne nie są powołane do ochrony praw podmiotowych użytkowników. Posiadają uprawnienia do ich kreowania w zgodzie w obowiązującym prawem, a w związku z jego stosowaniem nie mogą ich naruszać. Zakłady są stroną stosunku administracyjnoprawnego, a ich funkcje i zadania określa prawo. Ochrona praw podmiotowych została oddana w ręce uprawnionych do tego instytucji, co jest podyktowane zarówno względami celowościowymi, jak i merytorycznymi.

## 5. Kontrola pozasądowa aktów wydawanych w zakładzie

Kontroli aktów wydawanych w zakładach, poza kontrolą sądową, dokonują także Najwyższa Izba Kontroli (NIK), Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO)<sup>57</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)<sup>58</sup>. Ważnym

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jednolity: Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm.

czynnikiem w procesie kontroli w zakładach administracyjnych jest również tzw. czynnik społeczny, istniejący kontrolą społeczną<sup>59</sup>.

Wymienione poza Najwyższą Izbą Kontroli instytucje zostały upoważnione do dokonywania kontroli w zakładach administracyjnych po to, by dodatkowo, obok sądów chronić prawa podmiotowe użytkowników. Elementem inicjującym kontrolę wymienionych organów może być skarga użytkownika lub informacja powzięta przez daną instytucję o możliwości naruszeń, co upoważnia do działania z urzędu. Zbyt dalekie rozszerzenie przez organy zakładu zależności zakładowej użytkowników prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia ich prawa podmiotowych i daje możliwość do ingerencji instytucji kontrolnych w indywidualne sprawy użytkowników. Naruszenie może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu ze strony zakładu. W takich sytuacjach organy kontrolujące posiadają uprawnienie do wystąpienia z oficjalnym stanowiskiem do organów zakładu lub skłonienia organów zakładu do podjęcia działań mających na celu usunięcie uchybień<sup>60</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli jest zasadniczo różną instytucją od przywołanych wyżej, również dlatego, że nie została powołana do ochrony praw podmiotowych użytkowników zakładu. Jako instytucja kontrolna opracowuje raporty, a wyniki jej pracy są źródłem wiedzy na temat praktyk wypracowywanych w zakładach administracyjnych, a co za tym idzie dają impuls do zmiany mechanizmów przyjętych przez organy zakładu, które w konsekwencji mogą prowadzić do naruszeń prawa, w tym także praw podmiotowych użytkowników.

Najwyższa Izba Kontroli jest typową instytucją kontrolną, powołaną do sprawdzania i oceniania działalności administracji publicznej oraz innych podmiotów niepowiązanych z nią organizacyjnie. W ramach swoich działań NIK obowiązana jest badać zgodność aktów administracyjnych wydawanych przez organy uczelni z prawem powszechnie obowiązującym oraz przepisami wewnątrzzakładowymi, stanowiącymi źródła prawa, w związku z wykonywaniem zadań powierzonych im przez państwo oraz wykorzystywaniem przyznanych im środków publicznych<sup>61</sup>, np. kontrola uczelni wyższej związana z wydatkowaniem dotacji na pomoc materialną dla studentów.

<sup>59</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 268.

<sup>60</sup> Art. 11 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm; art. 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jednolity: Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jednolity: Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 937 z późn. zm.

Kontrola NIK w tym zakresie dokonywana jest zawsze z uwzględnieniem celu, w jakim nałożono na zakład obowiązek dysponowania środkami publicznymi. Celem postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności zakładu, udokumentowanie tego stanu rzeczy oraz ocena kontrolowanej działalności w oparciu o ustalone kryteria kontroli<sup>62</sup>. Przedmiot kontroli NIK jest dość szeroki. Może dotyczyć całokształtu działalności zakładu tak pod kątem legalności, jak i pod kątem prawidłowości wydatkowania środków publicznych, celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrola NIK w tym zakresie dokonywana jest zawsze z uwzględnieniem celu, w jakim nałożono na zakład obowiązek dysponowania środkami publicznymi. Poprzez badanie legalności działań zakładu przez NIK dochodzi także do sprawdzenia, czy w organy w swoich decyzjach nie przekroczyły powierzonego im zakresu władztwa zakładowego i nie rozszerzają zakresu zależności zakładowej użytkowników, w sposób niedający się uzasadnić sposobem udzielania świadczeń. W przypadku doszukania się uchybień działania zmierzające do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem mogą polegać na zmianie obowiązujących w zakładzie przepisów, czy też wyeliminowaniu lub zmianie wadliwych decyzji administracyjnych wydawanych w indywidualnych sprawach użytkowników.

Kontrola NIK ogranicza się do sprawdzenia poprawności aktów administracyjnych wydawanych zgodnie z reżimem określonym przez kpa oraz przepisów wewnątrzzakładowych mających cechy źródeł prawa. Poza przedmiotem zainteresowania organu kontrolującego są decyzje zapadające w indywidualnych sprawach użytkowników, nie będące aktami administracyjnymi. Decyzje wewnętrzne w sprawach użytkowników w swym zakresie nie mogą nakładać na jednostki praw i obowiązków, jedynie stanowiąc ich konkretyzację służą do realizacji określonych w decyzji administracyjnej zadań. Pełnią rolę służebną w stosunku do aktów administracyjnych, a co za tym idzie ich byt jest od nich uzależniony. Nie ilustrują zatem działań uczelni w kwestii gospodarności czy rzetelności, a jedynie w zakresie legalności działań zakładu. Dotyczą jednak przebiegu i realizacji stosunku zakładowego, a więc nie znajdują się w kręgu zainteresowania NIK. W ramach dokonywanej kontroli formułowane są uwagi i wnioski pokontrolne wyrażane w formie wystąpień pokontrolnych, przekazywanych organom kontrolowanego zakładu oraz organom nadrzędnym w stosunku do podmiotu kontrolowanego, a także organom państwowym i samorządowym<sup>63</sup>. Zawarte w tych wystąpieniach pokon-

<sup>62</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 119.

<sup>63</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jednolity: Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 937 z późn. zm.



trolnych wnioski i uwagi wiążą organy zakładu i zobowiązują do zastosowania zaleceń pokontrolnych i usunięcia zaistniałych nieprawidłowości.

## Zakończenie

Przedstawione cechy stosunku zależności zakładowej przyczyniają się do specyficznego umiejscowienia zakładów administracyjnych w ogólnym systemie prawa. Warunki rozwijającej się gospodarki wolnorynkowej determinują odpłatność korzystania z usług zakładów, zmieniając sposób postrzegania zależności zakładowej, w porównaniu z tym prezentowanym w latach trzydziestych XX wieku. Coraz większy nacisk kładzie się na ograniczanie zakresu władztwa zakładowego, które nie może mieć charakteru bezwzględneho. W demokratycznym państwie prawa zakłady administracyjne jako instytucje, którym powierzono zadania administracji publicznej muszą działać na podstawie przepisów prawa, respektując przyznany im zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe. W tym zakresie poddawane są coraz większej i bardziej wnikliwej kontroli zarówno przez sądy, jak i specjalnie powołane do tego instytucje. Wyjątkowość całego sposobu udzielania świadczeń przez zakłady polega na specyficznej relacji pomiędzy jego użytkownikami, a organami zakładu. Zróżnicowany, w zależności od zadań, jakie nałożono na zakład, zakres zależności zakładowej, zezwala lub ogranicza wkraczanie zakładu w prawa podmiotowe użytkowników. By zachować specyficzne cechy i sposób działania zakładów administracyjnych należy dążyć do wyważenia zakresu władztwa zakładowego i zależności zakładowej względem siebie.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1980.
- Boć J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2003.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce: ustrój wewnętrzny*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1970.

- Działocha K., *O prawie i źródłach jego obowiązywania z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie*, Warszawa 2002.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Zakamycze, Kraków 2003.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Zakamycze, Kraków 2001.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 12.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933.
- Klonowski K., *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Lisowski P., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003.
- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, red. A. Jarozyński, Warszawa 1996.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Raszewska-Skałicka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Kolonia Limited 2007.
- Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego*, red. J. Filipek, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Zemke-Górecka A., *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2006.

#### Wykaz aktów normatywnych

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, Dz.U. 91.84.380 z późn. zm.

## Zależność zakładowa

- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 90.65.385 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 00.98.1071 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity: Dz.U. 2008 r., Nr 7, poz. 39 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 02. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz.U. 2007 Nr 70, poz. 473 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 08.164.1027 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jednolity: Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 02.153.1270. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008 Nr 234, poz. 1570.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z dnia 5 sierpnia 1997 r. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tj. Dz.U. 1991 Nr 46, poz. 203 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późn. zm.

## Wykaz orzecnictwa sądów

- Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., SA/Kr 368/90, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., SK 18/999, [ww.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://ww.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Postanowienie NSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., I OSK 478/07, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2005 r., II SA/Go 419/05, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2006 r., IV SA/Po 115/04, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Po 761/10.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r., I SA/Wa 1319/07, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1987 r., SA/Wr 227/87, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/94, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r. U. 5/97, z dnia 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, z dnia 9 listopada 1999 r., K. 28/98, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK/1992/1/1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r. SK 39/05, OTK-A 9/2005, poz. 99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., K9/91, OTK/1992/1/6.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2009 r., IV SA/Gl 285/09, [www.orzecznictwo.nsa.gov.pl](http://www.orzecznictwo.nsa.gov.pl).
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., III SA/Lu 462/08, [www.orzecznictwo.nsa.gov.pl](http://www.orzecznictwo.nsa.gov.pl).
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Ol 606/09, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

## Streszczenie

Artykuł traktuje o zależności zakładowej jako jednej z charakterystycznych i najbardziej istotnych cech zakładów administracyjnych w Polsce. Oparcie relacji pomiędzy użytkownikami a organami zakładu na stosunku zależności zakładowej nie tylko wpływa na zakres sprawowania przez zakład władztwa administracyjnego, ale także na sposób udzielania świadczeń i ochrony praw podmiotowych użytkowników. Ponieważ zakładom administracyjnym powierzane są zadania administracji publicznej, instytucje te muszą działać w oparciu o przepisy prawa respektując przyznany im zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe. W tym zakresie instytucje zakładów administracyjnych muszą być poddawane kontroli zarówno przez sądy, jak i specjalnie powołane do tego instytucje. Przedmiotowa kontrola nie może mieć jednak bezwzględnego charakteru, a organy zakładów w swych działaniach powinny posiadać pewną dozę swobody.

**Słowa kluczowe:** zależność zakładowa, prawa podmiotowe, zakład administracyjny, użytkownik, organy zakładu

## Summary

### Administrative company relations

The article is about administrative institution relations as one of the most characteristic and important features of administrative institutions in Poland. Grounded relations between users and administrative institution governing bodies on administrative institution relations affects range of performing administrative control by administrative institution but also determines the way of granting services and protection of subjective rights. Because administrative companies were given duties of public administration, they have to act due to rules of law, respecting given them scope of control and entitled to users subjective rights. In this range the institution of administrative institution must be control by both courts and special control institutions. The subjective control however cant have an absolute character and administrative institution governing bodies in their actions should have some dose of liberty.

**Key words:** administrative institution relations, subjective rights, administrative institution, user, administrative institution governing bodies